



# **Universidade de Brasília**

**FACULDADE UnB PLANALTINA**

**ANGELO PLINIO BONATTO**

**ANÁLISE ADMINISTRATIVA:  
LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO  
NA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**

**PLANALTINA - DF**

**2013**

**ANGELO PLINIO BONATTO**

**ANÁLISE ADMINISTRATIVA:  
LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE PREGÃO ELETRÔNICO  
NA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES**

Relatório final apresentado ao curso de Gestão do Agronegócio, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão do Agronegócio.

Orientador: Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa

**Planaltina - DF**

**2013**

## **EQUIPE E DADOS DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA ANALISADA**

- Estagiário  
Angelo Plinio Bonatto
- Área de Estágio  
Organização & Métodos
- Denominação da instituição analisada  
Fundação Cultural Palmares
- Endereço  
SGAN, Quadra 601, Lote L, Asa Norte,  
Brasília, DF.  
CEP.: 70830-010
- Setor de desenvolvimento do Estágio  
Coordenação Geral de Gestão Interna
- Duração do Estágio  
240 (duzentos e quarenta) horas
- Nome e cargo do Supervisor de Estágio  
Simoni Andrade Hastenreiter  
Coordenadora de Planejamento, Orçamento e Finanças.

Não, Tempo, não zombarás de minhas mudanças! As pirâmides que novamente construiste, não me parecem novas, nem estranhas; apenas as mesmas com novas vestimentas. (William Shakespeare)

## **RESUMO**

A complexa tramitação do procedimento licitatório, na modalidade de pregão eletrônico, referente à contratação de serviços e aquisição de bens, no âmbito da Fundação Cultural Palmares, fundação pública federal, vinculada ao Ministério da Cultura, motivou a realização da análise administrativa, à luz dos preceitos afirmados por Cury (2012), Djalma (2011) e Maximiano (2006). Os procedimentos de instrução estão regulamentados pelo Decreto nº 5.450/2005 e as fases não podem ser substituídas ou subtraídas, sob pena de colocar em risco a regularidade e legalidade processuais. A partir daí, desenvolveu-se uma análise situacional a fim de verificar a possibilidade de agilização quanto ao tratamento interno das informações. Após a análise dos dados, depois de identificar os pontos que comportam aperfeiçoamento e assinalar os problemas encontrados, apresenta-se proposta que envolve planejamento, automação (informatização), capacitação e, por fim, alteração na tramitação dos processos licitatórios.

**Palavras chaves:** Análise administrativa, Licitação, Pregão eletrônico, Fundação Pública.

## **ABSTRACT**

This administrative analysis based on the ideas from Cury (2012), Djalma (2011) and Maximiniano (2006), was motivated by the complex procedures involved in the Bid processing inside the electronic trading system in relation to hiring services and goods acquisition in the Palmares Cultural Foundation, which is a Federal Public Foundation linked to the Ministry of Culture. The instruction procedures are regulated by the Decree nº 5.450/2005 and the phases cannot be substituted or removed at the risk of compromising the procedural regularity and legality. From then on, it was developed a situational analysis in order to verify the possibility to hasten the internal information management. After analyzing the data, identifying the weaknesses and highlighting the mistakes it's presented a proposal that demands planning, automation (computerization), training and finally alteration in the procedures involved in the Bid processing.

**Key Words:** administrative analysis, Bid Processing, electronic trading system, Public Foundation

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
1.1	OBJETIVO GERAL	8
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
<b>2</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>10</b>
3.1	FUNDAÇÃO PÚBLICA	10
3.2	ORGANIZAÇÃO	10
3.3	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	11
3.4	PLANEJAMENTO	11
3.5	ORÇAMENTO PÚBLICO	12
3.6	RECURSOS HUMANOS E CAPACITAÇÃO	13
3.7	CONTROLE	14
3.8	AGENTES EXTERNOS OU <i>Stakeholder</i>	15
3.9	PREMISSAS	16
3.10	PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E PROCEDIMENTO (PROCESSO DE TRABALHO)	16
3.11	LICITAÇÃO	19
3.12	ANÁLISE ADMINISTRATIVA	19
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE (DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL)</b>	<b>22</b>
5.1	ORÇAMENTO DA FUNDAÇÃO	22
5.2	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO	25
5.3	QUADRO DE PESSOAL – RECURSOS HUMANOS DA FUNDAÇÃO	26
5.4	ANÁLISE DA ROTINA PROCEDIMENTAL DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO	31

<b>6</b>	<b>RESULTADO DA OBSERVAÇÃO .....</b>	<b>34</b>
<b>7</b>	<b>ESTUDO DA SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA .....</b>	<b>36</b>
<b>8</b>	<b>PROPOSTA.....</b>	<b>38</b>
8.1	PLANEJAMENTO .....	38
8.2	AUTOMAÇÃO.....	38
8.3	IMPLANTAÇÃO DA REUNIÃO DELIBERATIVA CONJUNTA.....	39
8.4	IMPLANTAÇÃO da proposta.....	40
8.5	CONTROLE DOS RESULTADOS .....	40
8.6	PONTO DE REFLEXÃO .....	41
<b>9</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>43</b>
<b>10</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública federal, para a realização das suas compras e aquisições, está jungida aos ditames de normas legais diversas, que ora estabelecem procedimentos gerais ora procedimentos específicos, não possibilitando aos administradores flexibilizações que possam acelerar a tramitação dos processos relacionados a essa espécie de matéria.

Muitos órgãos e instituições públicas possuem em sua estrutura organizacional setores especializados, compostos por servidores especialmente capacitados para o desenvolvimento dos procedimentos licitatórios. Entretanto, as fundações públicas, embora façam parte integrante da administração pública federal, geralmente não dispõem de quadro de pessoal suficiente para comportar designações específicas de técnicos para atuarem na instrução dos processos de licitação.

A tramitação de um processo licitatório na modalidade de pregão eletrônico, no âmbito de uma fundação pública federal, pode consumir mais de cento e cinquenta dias, embora seja modalidade de licitação à qual a lei conferiu certa celeridade. Os motivos que impactam de alguma forma a instrução desses processos é uma questão a ser analisada, debatida e enfrentada.

A necessidade de aprofundar o estudo do tema levou a que se realizasse uma análise administrativa, procedimento que não se confunde com a metodologia que foi eleita para o desenvolvimento da pesquisa.

A sustentação para o tema está presente – e é constante – na vasta bibliografia administrativista, na literatura especializada e, notadamente, nas diversas normas legais que regem a matéria. Mediante o referencial teórico foram lembrados e resgatados conceitos relativos à organização, processo e procedimento, orçamento público, licitação e outros.

A instituição pública federal escolhida para ser objeto da análise administrativa foi a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura. Criada pela Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, sua finalidade está voltada à promoção da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira; e suas competências dizem respeito, destacadamente, entre outros, a promover e apoiar eventos visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país.



Por sua vez, a pesquisa científica se deu mediante a observação dos fatos como ocorrem na realidade, tendo sido desenvolvida pelo método qualitativo, de caráter exploratório, levando o pesquisador a inferir, mediante a interpretação dos dados.

Desta forma, a pesquisa buscou responder a seguinte questão: como realizar a análise administrativa para obter diagnóstico acerca da tramitação do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico, a partir da análise situacional, considerando a estrutura organizacional, a força de trabalho e o orçamento institucional?

### 1.1.OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise administrativa do desenvolvimento do procedimento licitatório na modalidade de pregão, no âmbito da Fundação Cultural Palmares.

### 1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Levantar a situação atual da instrução do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico no âmbito da Fundação Cultural Palmares;
- Interpretar os dados obtidos a partir do levantamento da situação atual da instrução do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico no âmbito da Fundação Cultural Palmares;
- Identificar problemas advindos da interpretação dos dados obtidos, a partir do levantamento da situação atual da instrução do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico no âmbito da Fundação Cultural Palmares;
- Elaborar plano de solução para os problemas identificados, advindos da interpretação dos dados obtidos a partir do levantamento da situação atual da instrução do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico no âmbito da Fundação Cultural Palmares.

## **2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

A Fundação Cultural Palmares (FCP), criada pela Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Cultura, que tem a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Atua em todo o território nacional, a fim de promover e apoiar eventos relacionados com os seus objetivos, inclusive visando à interação cultural, social, econômica e política do negro no contexto social do país; promover e apoiar o intercâmbio com outros países e com entidades internacionais, através do Ministério das Relações Exteriores, para a realização de pesquisas, estudos e eventos relativos à história e à cultura dos povos negros; acompanhar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) nos processos de regularização fundiária das comunidades remanescentes dos quilombos, inclusive prestar assistência jurídica para as referidas comunidades, conforme Decreto nº 4.887, de 20 de novembro 2003.

A Portaria nº 22, de 29 de janeiro de 2010, que aprovou o Planejamento Estratégico da Fundação para o período de 2010-2011, fixou a missão institucional no sentido de “promover a preservação, a proteção e a disseminação da cultura negra visando à inclusão e ao desenvolvimento da população negra no Brasil”.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico foi realizada uma revisão teórica com o intuito de levantar os fundamentos principais para a condução da pesquisa.

#### 3.1 FUNDAÇÃO PÚBLICA

De acordo com o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e alterações posteriores, a Administração Federal compreende a administração direta, composta por serviços integrados no âmbito das estruturas administrativas da Presidência da República e dos Ministérios, e a administração indireta, composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, todas as entidades com personalidade jurídica própria.

A mencionada norma legal, em seu art. 5º, inciso IV, conceitua fundação pública:

(...) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

#### 3.2 ORGANIZAÇÃO

Segundo Maximiano (1992), a organização combina esforços individuais para a realização de propósitos coletivos. Segundo o mesmo autor, as organizações são grupos sociais deliberadamente orientados para a realização de objetivos, que, de forma geral, se traduzem no fornecimento de produtos e serviços.

Para Oliveira (2011, p. 475), “organização é a ordenação e agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance dos objetivos e resultados estabelecidos”.

Para D’Ascensão (2012, p. 37), “a organização da vida social está nas necessidades humanas, que provocam o trabalho em grupo, de forma racional e coordenada”.

Para Cury (2000), o ser humano, dentro do contexto das sociedades complexas, passa a maior parte do tempo, durante toda sua existência, dentro de organizações, com vínculos de controle e dependência:

Hoje, podemos dizer que vivemos numa sociedade eminentemente organizacional. Nas sociedades complexas, o homem, em todas as etapas de sua vida, desde o nascimento até a morte, depende das organizações, é controlado por organizações e nelas passa a maior parte de seu tempo. (CURY, 2000, p. 103)

Pode-se dizer que o homem está inserido numa sociedade abrigada por um conjunto de organizações, que juntas formam uma organização complexa em si mesmo, que o controla e o submete às suas metas e objetivos.

### 3.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A estrutura organizacional deve ser continuamente ajustada às estratégias institucionais. A estrutura depende das circunstâncias de cada organização em determinado momento. Existem variáveis que contribuem para isso: a sua estratégia; o meio ambiente em que opera; a tecnologia de que dispõe e as características de seus participantes, que para Oliveira (2011) é a ferramenta imprescindível para a elaboração e execução do planejamento da organização.

Cury (2012), citando Hall, lembra que são três as funções básicas atendidas pela estrutura da organização: produzir e atingir metas; minimizar ou regulamentar as influências dos impactos individuais; e estabelecer e determinar o contexto para o exercício do poder.

Para compreender a estrutura da empresa, geralmente, é feita a sua representação gráfica, mediante a elaboração do organograma, que permite a visualização dos componentes estruturais, inclusive, o caminho hierárquico e a interdependência.

De acordo com Oliveira (2011), toda empresa é constituída por dois tipos de estrutura: a formal (planejada e representada formalmente) e a informal (decorrente da interação social das pessoas).

Ainda, segundo Cury (2012), de acordo com as especificidades de cada organização, os principais tipos de estruturas formais são os seguintes: linear ou militar (hierarquia como critério de divisão do trabalho); funcional (funções técnicas como critério de divisão do trabalho); *staff-and-line* (segue a estrutura linear e dispõe de *staff* gerencial técnico); e, comissão ou colegiada (decisões políticas e estratégicas tomadas por uma pluralidade de membros).

Na administração pública as estruturas organizacionais são fixadas, geralmente, por normativos específicos (leis, decretos, regulamentos e portarias).

### 3.4 PLANEJAMENTO

O planejamento é a função administrativa que fixa, antecipadamente, os objetivos a serem atingidos e como fazer para alcançá-los da melhor maneira possível, que para Maximiano

(2006) representa a prática do processo decisório. Referido autor entende que todas as decisões que influenciam o futuro organizacional ou que serão praticadas no futuro, é planejamento.

Assim, para superar a incerteza é necessário definir aonde se quer chegar, o que deve ser feito, quando deve ser feito e a sequência das ações. As ações voltadas à execução orçamentária necessitam de planejamento, na medida em que envolvem procedimento licitatório para a maioria das contratações (exceção feita para as isoladas e de pequeno valor).

### 3.5 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública. (Marcus Tullius Cícero - Roma, 55 a.C).

O orçamento público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei), contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo.

Todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal de 1988, art.165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do Plano Plurianual – PPA; da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) antecede a lei orçamentária e tem por finalidade principal orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas, autarquias e fundações, definindo metas e prioridades do governo para o ano seguinte.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada anualmente pelo poder Executivo em atendimento à Constituição Federal de 1988 e à Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário.

Executar o orçamento é realizar as despesas nele previstas e somente essas, porque para que haja qualquer utilização de recursos públicos é condição que o gasto tenha sido legal e oficialmente previsto e autorizado pelo Congresso Nacional e que sejam seguidos à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64 (empenho, liquidação e pagamento).

Atualmente, está sendo aplicada a sistemática do pré-empenho, uma vez que após o recebimento do crédito orçamentário e antes do seu comprometimento para a realização da despesa, existe uma fase de licitação obrigatória que impõe a necessidade de ser assegurado o crédito até o término do procedimento.

### 3.6 RECURSOS HUMANOS E CAPACITAÇÃO

Segundo Chiavenato (2008), a gestão de pessoas é contingencial e situacional, pois depende de vários aspectos como a estrutura organizacional adotada, a cultura que existe em cada organização, as características do contexto ambiental, os processos internos e outras variáveis importantes.

De acordo com Dutra (2008), as pessoas são ainda encaradas pelas organizações como um recurso a ser administrado, mas o desenvolvimento organizacional está relacionado com a capacidade de a organização desenvolver pessoas.

Chiavenato (1989), *apud* Souza Dutra (2008, p. 19), afirma que:

A administração de recursos humanos é constituída de subsistemas interdependentes (...) que formam um processo através do qual os recursos humanos são captados e atraídos, aplicados, mantidos, desenvolvidos e controlados pela organização. Contudo, esses subsistemas não são estabelecidos de uma única maneira. São contingentes ou situacionais: variam conforme a organização e dependem de fatores ambientais, organizacionais, humanos, tecnológicos, etc.

Para Dutra (2008, p. 19), “a pessoa tem papel importante na gestão de pessoas”. Segundo o mesmo autor, é possível dizer que as pessoas ao se capacitarem transferem seu conhecimento para a organização, transformando-a para novos desafios; da mesma forma a organização enriquece as pessoas com seu patrimônio, preparando-as para novas atividades profissionais e modelando seu comportamento.

De acordo com a FAETEC-RJ (2012)<sup>1</sup>, “capacitar é tornar uma pessoa habilitada para o desempenho de uma função, é qualificar a pessoa para determinado trabalho”. A capacitação profissional é importante para a vida das pessoas, pois amplia as possibilidades de acesso às oportunidades de trabalho, que se transformam a cada dia.

No processo de capacitação, é importante que se trabalhe as habilidades básicas, estimulando a pessoa a exercitar suas competências básicas, comunicação, relacionamentos interpessoais, sua capacidade de se auto gerir, tomar decisões, participar de trabalho em equipe, bem como do seu processo de desenvolvimento no trabalho, haja vista que uma organização é uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos, segundo Maximiano (1992).

Na Administração Pública Federal, de acordo com Pantoja, Iglesias, Benevenuto e de Paula (2012), a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) tem importância principal na formatação dos perfis profissionais exigidos no processo de transição de um sistema gestão baseado em normas e procedimentos administrativos para o outro calcado em resultados.

A Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional tem como marco legal o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que normatizou a capacitação do servidor público, para fins de elevar a qualidade dos serviços do governo federal.

### 3.7 CONTROLE<sup>2</sup>

Para Oliveira (2011), o controle envolve a coleta e a retroalimentação de informações sobre desempenho, de maneira que os responsáveis pela tomada de decisões possam comparar resultados e decidir o quê fazer a respeito das distorções ou dos problemas diagnosticados.

---

1 Disponível em: <<http://www.faetec.rj.gov.br/divrh/index.php/capacitacao-profissional-gratuita>>. Acesso em: 19 de junho de 2013

2 São atividades que envolvem a questão de domínio / governo sobre a sua execução; fiscalização para que as partes / atividades não desviem das normas preestabelecidas. (Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID Brasília/DF, 30/11/2007, Anexo 4, do Relatório de diagnóstico e avaliação da estrutura organizacional da SEFID – Produto 7)

Ainda segundo Oliveira (2011, p. 472) controle é:

A função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado de ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam aos desafios e aos objetivos estabelecidos.

Na Administração Pública a importância do controle foi destacada, principalmente, com o advento da Reforma Administrativa de 1969. O art. 6º do Decreto-lei nº 200/67 o coloca, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Pública.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente.

Esse entendimento foi reafirmado pelo art. 70, da Constituição de 1988, que determina:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O fundamento do controle interno na administração pública se encontra no art. 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o art. 75 (legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e, cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços), sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

### 3.8 AGENTES EXTERNOS OU *STAKEHOLDER*

*Stakeholder*, segundo Freeman (1988), é qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela conquista dos objetivos de uma empresa; para Thompson, Wartick e Smith (1991), é conceituado como sendo os grupos que tenham relações com a organização.



### 3.9 PREMISSAS

De acordo com o PMBOK (PMI, 2008, p. 438), premissas são fatores que, para fins de planejamento, são considerados verdadeiros, reais ou certos sem prova ou demonstração.

Para Kanabar e Warburton (2012), as premissas são os fatores considerados verdadeiros, mas que não podem ser provados ou demonstrados, motivo pelo qual devem ser claramente expressos e monitorados, assim, infere-se que são as hipóteses assumidas como verídicas no início do estudo, mas para as quais não se tem informações probatórias suficientes.

### 3.10 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E PROCEDIMENTO (PROCESSO DE TRABALHO)

Muito se discute acerca da diferença existente entre processo e procedimento e, muitos confundem um pelo outro.

É possível simplificar, estabelecendo a distinção por meio de rápida consulta ao dicionário jurídico, em que nas palavras de Plácido e Silva (2009, p. 1.097), procedimento é:

Forma de proceder, do latim *procedere* (ir para diante, andar para a frente, prosseguir), quer o vocabulário exprimir, geralmente, o método para que se faça ou se execute alguma coisa, isto é, o modo de agir, a maneira de atuar, a ação de proceder. Neste sentido, procedimento significa a própria atuação ou a ação desenvolvida para que se consubstancie a coisa pretendida, pondo-se em movimento, segundo a sucessão ordenada, os meios de que se pode dispor. Neste particular, pois, procedimento e processo revelam-se em sentido diferentes.

De acordo com Cabral (1993), a apuração da verdade dos fatos e o seu enquadramento no ordenamento jurídico devem ocorrer mediante um conjunto de atos a serem realizados em um tempo determinado e em uma ordem sequencial conhecida. A dinâmica da realização desses atos, o *modus operandi* de sua realização e a sua exteriorização temporal traduzem o procedimento.

Por outro lado, ainda segundo aquele autor, processo, é:

Derivado do latim *processus*, de *procedere*, embora sua derivação se apresente em sentido equivalente a procedimento, pois que exprime, também, ação de proceder ou ação de prosseguir, na linguagem jurídica outra é sua significação, em distinção a procedimento. Exprime, propriamente, a ordem ou a sequência das coisas, para que cada uma delas venha a seu devido tempo, dirigindo, assim, a evolução a ser seguida no procedimento, até que se cumpra sua finalidade. Processo é a relação jurídica vinculada, com o escopo de decisão, entre as partes e o Estado Juiz, ou entre o administrado e a Administração. (PLÁCIDO E SILVA, 2009, p. 1.098)

No âmbito da administração pública federal o processo administrativo está regulado pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que Gasparini (2005, p. 857) define da seguinte forma:

Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais, praticadas com certa ordem cronológica, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.

O principal objetivo do processo administrativo é a “proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (art. 1º da citada lei).

Apesar do objetivo, alguns administrativistas denominam o processo administrativo como sendo procedimento. Neste sentido Mello (2008) entende que procedimento administrativo ou processo administrativo é uma sucessão ordenada de atos administrativos tendendo a uma decisão final.

O processo se distingue do procedimento, pois o primeiro pode ser entendido como sendo os “atos ordenados à consecução de uma finalidade”; e o segundo pode ser definido como o “meio pelo qual o processo ganha movimento”, como afirma Cintra, Grinover e Dinamarco (2006, p. 297):

O procedimento é, nesse quadro, apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível. A noção de processo é essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade de exercício do poder (noção, jurisdicional). A noção de procedimento é puramente formal, não passando da coordenação de atos que se sucedem. Conclui-se, portanto, que o procedimento (aspecto formal do processo) é o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo.

Contudo, aqui, é necessário que se diferencie o ideológico do conceitual dos termos – processo e procedimento –, como faz Gasparini (2005, p. 857):

Procedimento corresponde a rito, modo de proceder, ou, como diz Hely Lopes Meirelles: “é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”. Sendo assim, é fácil perceber que nem todos os processos administrativos têm um procedimento. Têm-no, por exemplo, o processo de licitação o processo de admissão de servidores, o processo expropriatório e o processo disciplinar.

Assim, é possível inferir que o processo administrativo é o fim e o procedimento o meio. De modo geral, não há uma forma prescrita para a prática de cada ato, contudo, a norma

prevê a forma macro da tramitação do processo, conforme dispõe o art. 22, da Lei nº 9.784/1999: “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Tem-se o procedimento, de acordo com o definido no art. 29 do supracitado normativo, como sendo o conjunto de atividades executadas pela Administração para consecução de um objeto, compreendendo todo o esforço realizado pela Administração visando obter o seu produto final.

Este procedimento nada mais é do que um processo de trabalho propriamente dito que, para Davenport (1994), é o conjunto das atividades que devem ser executadas para atender a um cliente, é uma estrutura específica de atividades localizada no tempo e no espaço, com um começo, um fim, entradas e saídas claramente identificadas; que para Hall (1982) é uma série lógica de atividades e tarefas interagentes, cuja organização destina-se a produzir resultados específicos para realização de uma meta, caracterizando-se por entradas e saídas mensuráveis.

No Brasil além de os administradores terem que fazer com que os atos atinjam a sua finalidade, também interessa sejam observados e respeitados as formas, as condições e os meios fixados em lei.

Celso Antônio (2001), revendo seu entendimento em relação ao processo tributário, diz que procedimento é a modalidade ritual de cada processo.

Para Maria Sylvia (1997, p. 397) a distinção entre processo e procedimento é clara:

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, sejam operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; (...) executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento; (...). O Procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observados para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

É possível concluir que a administração pública deve respeitar o direito material (estabelecimento de regras e finalidades), mas deve, ainda, observar o *modus operandi*, traduzido nas normas processuais determinadas pelo legislador, originando-se, daí, o ato administrativo, que é próprio da sua função.

### 3.11 LICITAÇÃO

As contratações promovidas pela Administração Pública são realizadas por meio de licitações e estão, obrigatoriamente, submetidas aos princípios determinados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: da legalidade; da impessoalidade; da moralidade; da publicidade e da eficiência.

Quanto aos procedimentos, estes estão prescritos, basicamente, na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 – Lei do Pregão.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná adota o mesmo conceito<sup>3</sup> estabelecido pelo Tribunal de Contas da União que é (Brasil, 2010):

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação pode se realizar nas modalidades de concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão ou pregão (Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002) que, por sua vez, pode ocorrer de duas formas: presencialmente (Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000) e eletronicamente (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005), quando se tratar de aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

### 3.12 ANÁLISE ADMINISTRATIVA

Drucker (1998) entende que a administração é a realização de tarefas. Para Chiavenato (1997), a tarefa da administração é interpretar os objetivos propostos pela organização e transforma-los em ação organizacional (planejamento, direção e controle), para alcançar os objetivos de maneira adequada.

A realização das tarefas deve ser antecedida de uma análise administrativa que, para Cury (2012, p. 281), “é um processo de trabalho dinâmico e permanente, que tem como objetivo efetuar diagnósticos situacionais das causas e estudar soluções integradas para os problemas administrativos”, melhorando o clima e a estrutura da organização, processos

---

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://www.tjpr.jus.br/modalidades-licitacao/-/asset\\_publisher/xiA7/content/id/122864](http://www.tjpr.jus.br/modalidades-licitacao/-/asset_publisher/xiA7/content/id/122864)>. Acesso em 17 de junho de 2013.

emétodos. E, mais, para o autor “a aplicação da análise administrativa nas organizações poderá ter como objetivo o redesenho e/ou melhoria dos processos organizacionais”.

A realização de uma análise administrativa, ainda segundo Cury (2012), ocorre em dois momentos distintos: *diagnóstico situacional das causas* (a fim de identificar o clima, a estrutura organizacional e, ainda, os métodos e processos de trabalho); *intervenção planejada* (realização de estudo para planejar a solução, com a respectiva análise crítica, e a mudança, que consiste na implantação e no controle dos resultados).

Então, análise administrativa é a disciplina de identificação das necessidades do negócio, visando determinar as soluções para os problemas empresariais. Estas, muitas vezes, incluem um componente de desenvolvimento de sistemas, mas também podem consistir em melhoria de processos, mudanças organizacionais ou de planejamento estratégico e desenvolvimento de políticas.

A aplicação da análise administrativa permite uma reorganização estrutural-funcional, possibilita avaliar, com o *feedback*, o resultado das pesquisas de clima organizacional, visando a implementação de novas técnicas gerenciais e operacionais, com levantamento das necessidades de treinamento, planejamento e formulação de recursos humanos.

A análise da organização quanto a sua estrutura, de acordo com Oliveira (2011), deve levar em conta: a) *componentes*, de responsabilidade, autoridade, comunicação (formal e informal) e decisões; b) *condicionantes* (objetivos, estrutura, políticas, ambiente, recursos de TI e força de trabalho); c) *níveis de influência* (estratégico, tático e operacional); e, d) *níveis de abrangência* (da empresa, unidade estratégica de negócio (UEN) e da corporação).

Desta forma, para a realização da análise administrativa foram adotados os entendimentos firmados pelos dois autores citados – Oliveira (2011) e Cury (2012) –, especialmente porque estão intrinsecamente relacionados, haja vista que os processos de trabalho são organizados de acordo com a especificidade estrutural de cada organização.

#### **4 METODOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa foi desenvolvida pelo método qualitativo, que, para Menga (1986, apud, Marconi & Lakatos, 2006, p. 271) “é o que se desenvolve em uma situação natural; é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”; de caráter exploratório e é utilizada para conferir maior familiaridade com o problema (GIL, 2007, p. 41). Trata-se de uma pesquisa indutiva, porque torna possível o desenvolvimento de ideias e entendimentos a partir dos dados, diferindo da pesquisa quantitativa que ocorre quando a coleta de dados é feita para comprovar ideias.

Para a realização deste trabalho adotou-se para a coleta de dados, a pesquisa documental, que segundo Vergara (2010, p. 43) é aquela “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas”, cujo levantamento dos dados se deu mediante pesquisa de campo, que para a mesma autora (2010, p. 43) é a “investigação empírica onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”.

Considerando que na investigação científica podem ser utilizados diversos tipos de observação, a pesquisa aqui desenvolvida se realizou mediante a observação participante, sistemática e individual. A observação sistemática “realiza-se em condições controladas, para responder a propósitos preestabelecidos” (MARCONI e LAKATOS, 2005, p. 195, 196) e a observação participante “que não se esgota na figura do pesquisador, dela tomam parte pessoas implicadas no problema sob investigação” (VERGARA, 2010, p. 44).

Desta forma, foi realizado diagnóstico, contemplando o levantamento baseado em observação individual do pesquisador; o referencial teórico, mediante consulta à bibliografia especializada e legislação acerca da matéria objeto de estudo; análise documental; análise das rotinas desenvolvidas no âmbito da instituição analisada; estudo aprofundado do fluxo de informações necessárias à instrução do processo de licitação na modalidade de pregão, observadas as normas legais aplicáveis; crítica das informações obtidas (levantamento); culminando na proposta de intervenção; proposta de implantação e formas de controle e avaliação dos resultados.

## 5 ANÁLISE (DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL)

De acordo com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores, a administração pública somente poderá realizar licitação para compras, aquisição de bens e materiais ou para a contratação de serviços e obras, se houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações daí decorrentes.

### 5.1 ORÇAMENTO DA FUNDAÇÃO

Foi realizada análise dos recursos orçamentários no decorrer dos últimos dez anos, sendo possível daí concluir que a questão orçamentária no âmbito da Fundação Cultural Palmares é delicada, porque as competências institucionais foram aumentadas, sem, contudo, o orçamento ter acompanhado a evolução das demandas, especialmente para atendimento às modernas políticas públicas voltadas à valorização dos brasileiros afrodescendentes.

**Tabela 1 – Evolução dos orçamentos dos órgãos/entidades da cultura no orçamento do Sistema MinC (Em R\$ Milhão)**

ORGÃO/ ENTIDADE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ (% )
<b>FUNARTE</b>	29,10	33,60	34,40	73,40	60,70	88,40	89,90	136,00	141,20	101,40	248
<b>FBN</b>	31,60	34,90	62,40	39,50	71,00	81,90	76,90	84,00	90,70	107,70	241
<b>FCRB</b>	12,90	14,50	16,90	18,10	19,90	21,00	20,80	28,00	39,30	35,00	171
<b>ANCINE</b>	0,00	0,00	37,40	59,70	66,00	50,80	56,30	81,00	96,50	86,70	132
<b>FCP</b>	<b>13,70</b>	<b>20,8</b>	<b>17,10</b>	<b>14,30</b>	<b>23,10</b>	<b>34,60</b>	<b>20,30</b>	<b>22,00</b>	<b>28,40</b>	<b>29,80</b>	<b>118</b>
<b>MINC</b>	217,80	264,40	354,70	361,90	473,50	654,50	862,10	1.435,00	1.193,40	1.223,40	562
<b>IPHAN</b>	83,20	95,90	110,00	147,50	201,20	224,00	234,30	327,00	378,10	321,70	287
<b>IBRAM</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	116,00	128,30	224,40	93
<b>TOTAL</b>	<b>388</b>	<b>443</b>	<b>633</b>	<b>714</b>	<b>915</b>	<b>1.155</b>	<b>1.361</b>	<b>2.229</b>	<b>2.096</b>	<b>2.130</b>	449

Fonte: Coordenação Geral de Gestão Estratégica/FCP- 2013 (elaborado pelo autor).

Com base nas informações prestadas pela Coordenação Geral de Gestão Estratégica (2013), foi elaborado demonstrativo com a evolução do orçamento da Fundação pelo período de uma década (Tabela 1).

A ampliação da estrutura organizacional da Fundação, ocorrida nos últimos dez anos, deu origem a cinco novas representações regionais. Além de Alagoas e Bahia, já implantadas, foram criadas as Representações do Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, contudo, destas, apenas as três primeiras estão em funcionamento.

Nos últimos cinco anos, a Fundação se projetou no cenário internacional, protagonizando cinco eventos bilaterais e dois multilaterais, na África (2010). Em Lisboa (2010) lançou as sementes de uma política inovadora, assumindo a cultura como eixo estratégico de desenvolvimento socioeconômico e inaugurando modelo dinâmico de atuação na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). No Brasil (2010), esteve presente no projeto de Intercâmbios Afrolatinos.

A atuação institucional mais extensa e o aumento da capilaridade organizacional não se fizeram espelhar no orçamento da Fundação, uma vez que não houve qualquer incremento na previsão orçamentária, ao contrário, desde 2003, há um decréscimo orçamentário anual.

**Tabela 2 – Participação dos órgãos/entidades da cultura no orçamento do Sistema MinC (Em %)**

UNIDADE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	MÉDIA %
<b>FUNARTE</b>	7,49	7,24	5,44	10,27	6,63	7,65	6,61	6,10	6,74	4,76	6,89
<b>FBN</b>	8,14	7,52	9,86	5,53	7,76	7,09	5,65	3,77	4,33	5,06	6,47
<b>FCRB</b>	3,32	3,12	2,67	2,53	2,17	1,82	1,53	1,26	1,88	1,64	2,19
<b>ANCINE</b>	0,00	0,00	5,91	8,36	7,21	4,40	4,14	3,63	4,60	4,07	4,23
<b>FCP</b>	<b>3,53</b>	<b>4,48</b>	<b>2,70</b>	<b>2,00</b>	<b>2,52</b>	<b>3,00</b>	<b>1,49</b>	<b>0,99</b>	<b>1,36</b>	<b>1,40</b>	<b>2,35</b>
<b>MINC/FNC</b>	56,09	56,97	56,04	50,66	51,73	56,66	63,36	64,38	56,94	57,43	57,03
<b>IPHAN</b>	21,43	20,66	17,38	20,65	21,98	19,39	17,22	14,67	18,04	15,10	18,65
<b>IBRAM</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,20	6,12	10,53	2,19
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

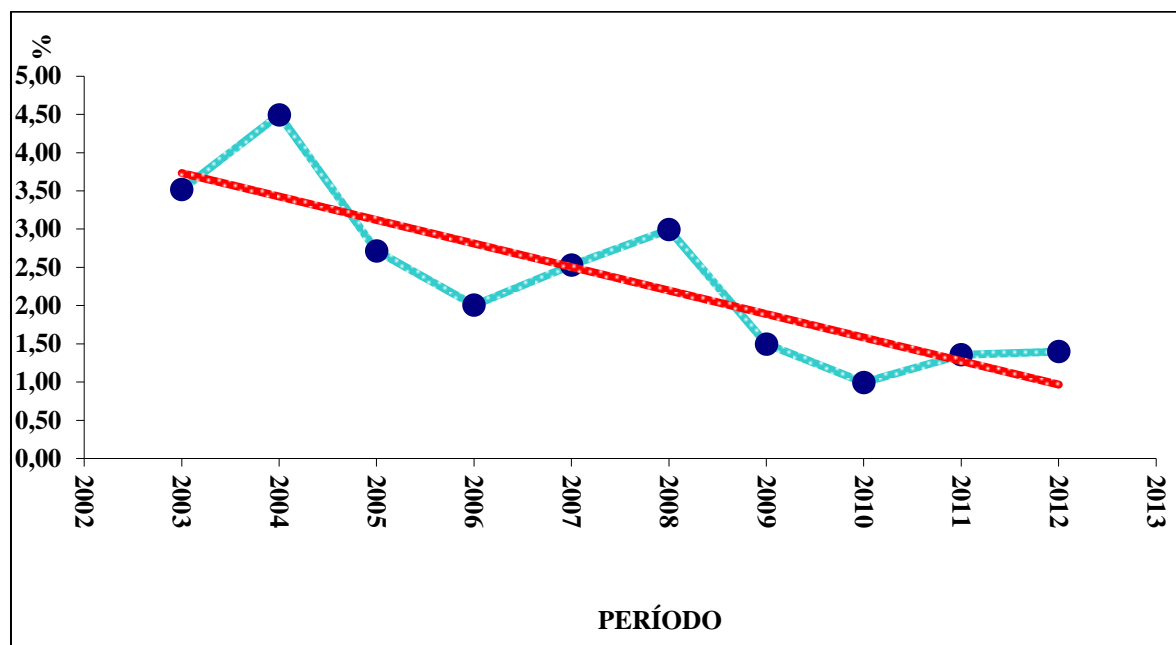
*Fonte dos dados: Coordenação Geral de Gestão Estratégica/FCP - 2013 (elaborado pelo autor).*

Constata-se que, atualmente, apenas 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) dos recursos voltados à cultura no Brasil são destinados à Fundação Palmares, enquanto que o próprio Ministério da Cultura, órgão que é exclusivamente determinador das políticas culturais (não executor) detém 57% (cinquenta e sete por cento) do orçamento – recursos das fontes do Tesouro Nacional e do FNC - Fundo Nacional de Cultura (Tabela 2).

A partir das informações constantes da tabela 2 foi elaborado o gráfico da evolução da participação da Fundação no orçamento, acrescido da respectiva linha de tendência (Gráfico 1).



Gráfico 1 – Orçamento: Evolução (curva de tendência)



Fonte dos dados: Coordenação Geral de Gestão Estratégica/FCP - 2013 (elaborado pelo autor).

Observou-se que a participação do orçamento da Fundação no Orçamento do Sistema MinC sofreu drástica redução ao longo da última década, passando de, aproximadamente, 4% (quatro por cento) para 1,5 % (um inteiro e cinco décimos percentuais), o que representa uma perda orçamentária da ordem de 63% (sessenta e três por cento). O incremento médio no orçamento da instituição, relativo ao mesmo período, foi de aproximadamente 118% (cento e dezoito por cento), entretanto a média dos demais órgãos da cultura foi em torno de 205% (duzentos e cinco por cento), com destaque para o IBRAM que apresentou, em apenas três anos de existência, um crescimento orçamentário nominal de 93% (noventa e três por cento).

As alterações impostas pelo Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009, que aprovou o atual Estatuto da Fundação Cultural Palmares, mais que duplicou as suas atribuições. Por sua vez, a estrutura organizacional foi redimensionada de 10 (dez) para 49 (quarenta e nove) unidades administrativas, equivalendo a 390% (trezentos e noventa por cento) de crescimento, e os cargos em comissão (DAS) passaram de 19 (dezenove) para 53 (cinquenta e três), incrementando a força de trabalho nesta categoria em mais de 280% (cem por cento).

## 5.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO

De acordo com o Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 68, de 18 de setembro de 2009, do Ministério da Cultura, a Fundação tem em sua estrutura organizacional órgãos colegiados, seccionais e específicos singulares.

São órgãos colegiados: o Conselho Curador e a Diretoria. O Gabinete e a Coordenação Técnica-administrativa são órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente.

Os órgãos seccionais são constituídos pela Procuradoria Federal, Coordenação Geral de Gestão Estratégica; e, Coordenação-Geral de Gestão Interna.

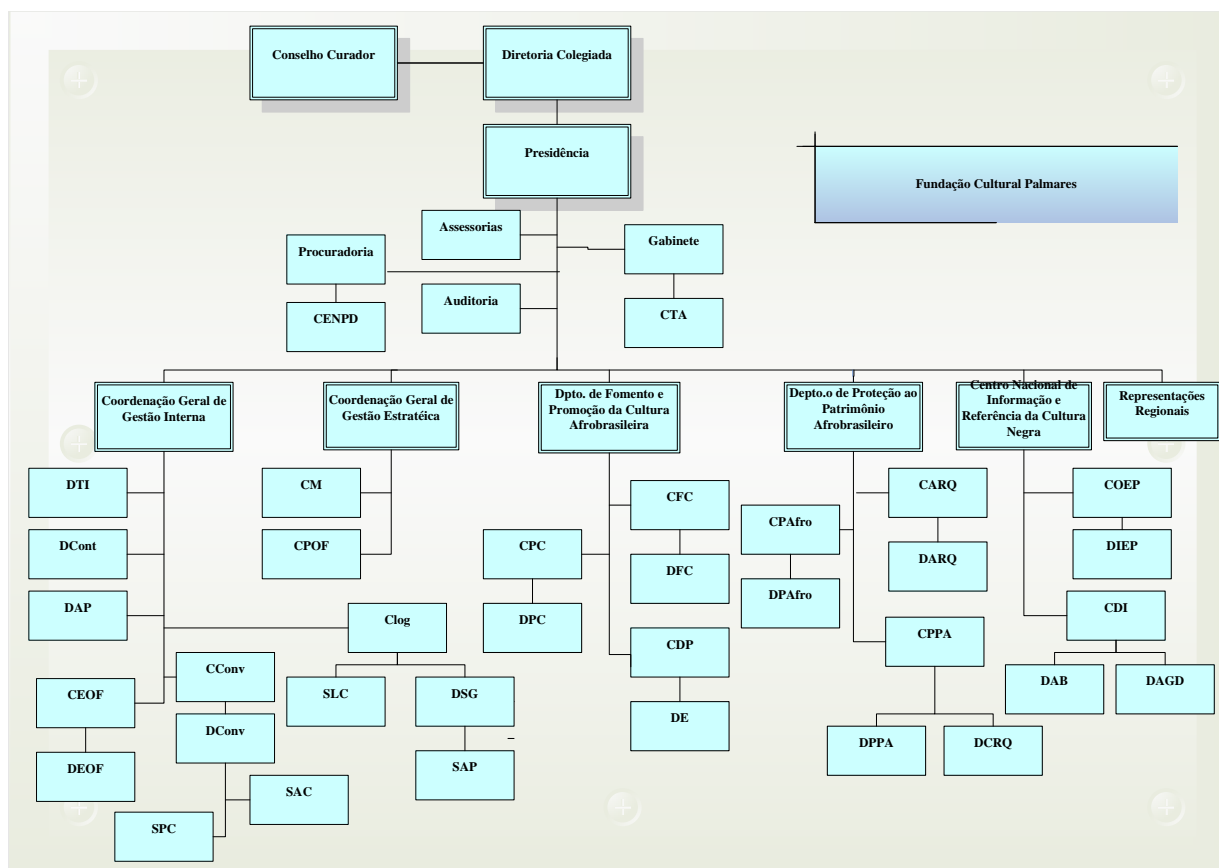
Os órgãos específicos singulares e descentralizados são integrados pelo Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro; Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-Brasileira; Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra; e Representações Regionais.

A Fundação possui diretoria colegiada, formada pelo Presidente, pelo Diretor de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro e pelo Diretor de Fomento e Promoção.

O Presidente, para desempenhar suas funções conta com um Auditor Interno e dois Assessores Técnicos, conforme figura 1.

Dentre os stakeholders da Fundação estão os seus dirigentes, servidores e colaboradores, órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, órgãos dos poderes legislativo e judiciário, estados, municípios, Distrito Federal, organizações sociais, comunidades quilombolas, associações e pessoas físicas ou jurídicas envolvidas no processo de titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos, organismos internacionais, instituições culturais governamentais ou não governamentais de países africanos e latino-americanos.

**Figura 1 – Organograma da Fundação Cultural Palmares**



Fonte: <http://palmares.gov.br> – 2013 (elaborado pelo autor)

### 5.3 QUADRO DE PESSOAL – RECURSOS HUMANOS DA FUNDAÇÃO

A Fundação possui um quadro de pessoal acanhado para a importância de suas atribuições e abrangência de sua atuação. O contingente efetivo de recursos humanos (servidores públicos ocupantes de cargo efetivo) que integra a Fundação é formado por quantitativo que pode ser considerado insignificante. Somam-se a eles, servidores designados apenas para cargos comissionados. A precariedade do quadro de pessoal foi afirmada no Parecer nº 001/2012-AUD/FCP/MinC, que compõe o processo de Prestação de Contas da Fundação Cultural Palmares do ano de 2011, encaminhado ao Tribunal de Contas da União (fls. 132-144, do processo nº 01420.003585/2012-83), de onde se extrai o seguinte:

(...)

2.1...a fim de possibilitar julgar as contas, sem perder o olhar da deficiência de servidores do atual quadro desta Fundação que evidencia e compromete sobrejamente a eficiência da gestão no alcance dos resultados exigidos na Administração Pública. (grifei)

(...)

2.3. Para que haja o fortalecimento dos controles internos administrativos deste órgão, qualquer movimento anterior à adoção de meios e mecanismos de controle se faz necessário, primeiramente destacar que a deficiência do atual quadro de servidores efetivos da Fundação acarreta em prejuízo no alcance das metas gerenciais atualmente exigidos na Administração Pública, bem como o cumprimento das responsabilidades. (grifei)

(...)

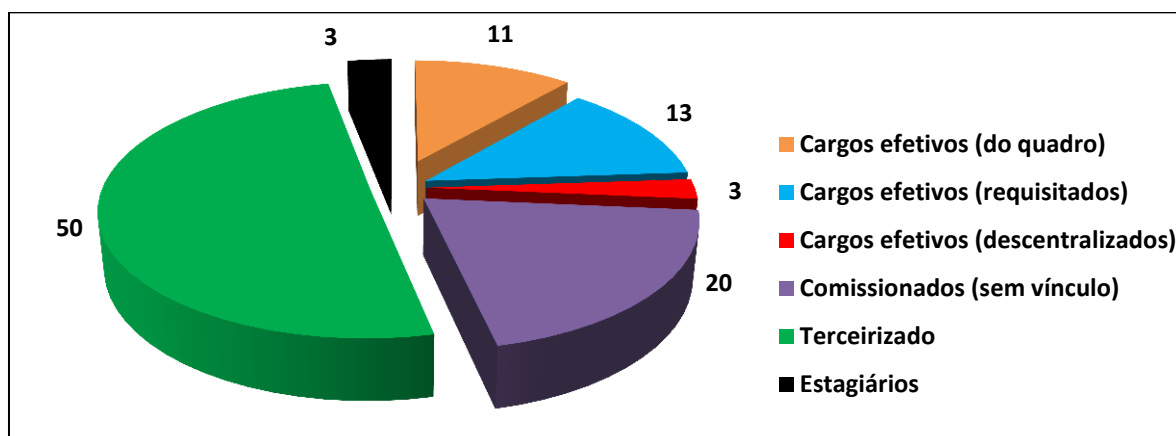
2.13. Tendo em vista a deficiência de pessoal, esta FCP também tem utilizado a mão-de-obra terceirizada, que contribui na realização das atividades primordiais tornando essa aparelhagem imprescindível. (grifei)

(...)

2.16. Os estudos realizados no âmbito desta Fundação sinalizam como necessária a real capacidade institucional de 202 cargos, sendo 44 de nível médio e 158 de nível superior, recompondo, basicamente, o número de servidores previsto no primeiro estatuto da FCP... (grifei)

O cenário humano recebe reforço mediante a disponibilização de colaboradores terceirizados, os quais atuam, basicamente, nas tarefas de apoio administrativo e que não pertencem aos quadros institucionais (cargo efetivo e cargo comissionado), pois são empregados de empresas com as quais a Fundação mantém contrato de prestação de serviços, que podem ser substituídos ou trocados a qualquer tempo, caso assim decida seu empregador (empresa contratada), circunstância que fragiliza a força de trabalho institucional.

**Gráfico 2 – Força de trabalho: distribuição % em razão do vínculo**

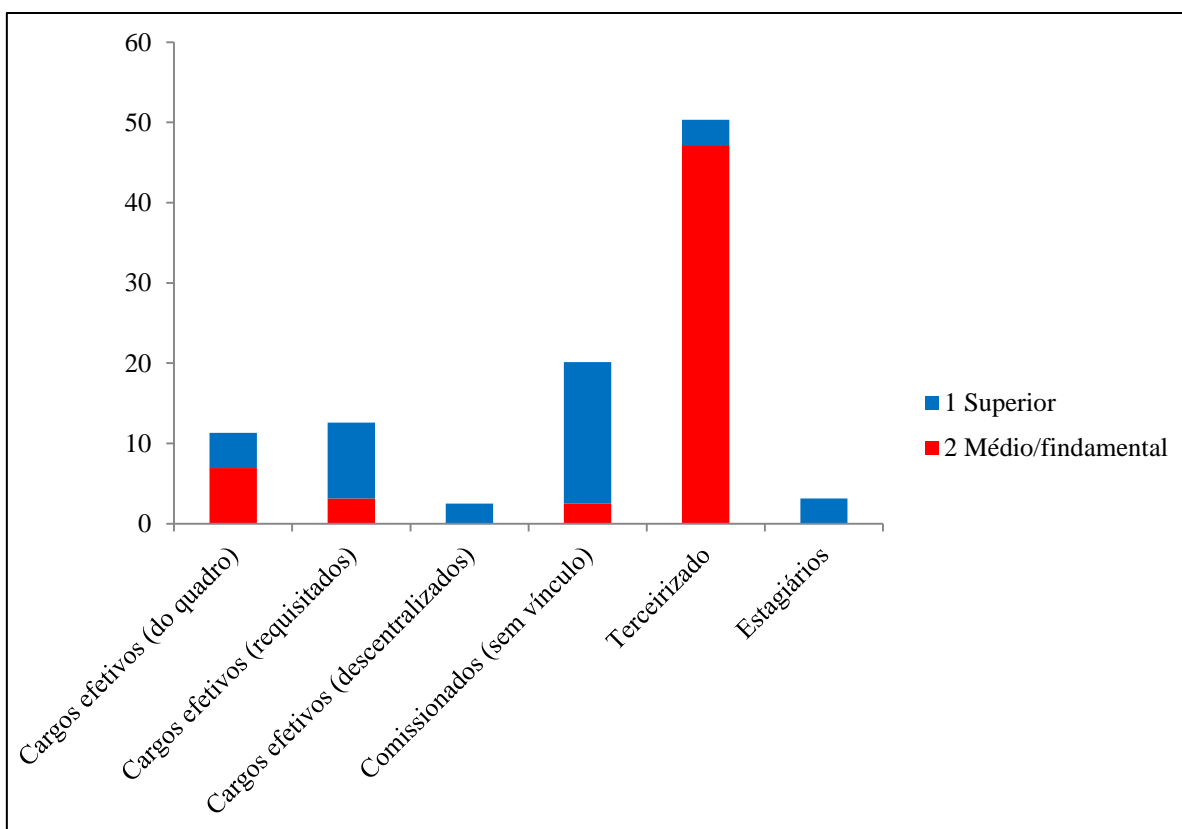


Fonte de dados: Divisão de Administração de Pessoal/FCP-2013 (elaborado pelo autor)

O levantamento da força de trabalho consistiu em averiguar o quantitativo, os níveis dos cargos e sua distribuição no universo organizacional. De acordo com as informações obtidas junto à Divisão de Administração de Pessoal (2013), a força de trabalho da Fundação está assim constituída (gráfico 2):

- ✓ 11% (onze por cento) de servidores do seu próprio quadro funcional;
- ✓ 16% (dezesesseis por cento) de servidores públicos de cargo efetivo, entre cedidos, descentralizados e em exercício no órgão;
- ✓ 50% (cinquenta por cento) de terceirizados;
- ✓ 20% (vinte por cento) de pessoal com cargo comissionado (sem cargo efetivo); e
- ✓ 3% (três por cento) de estagiários

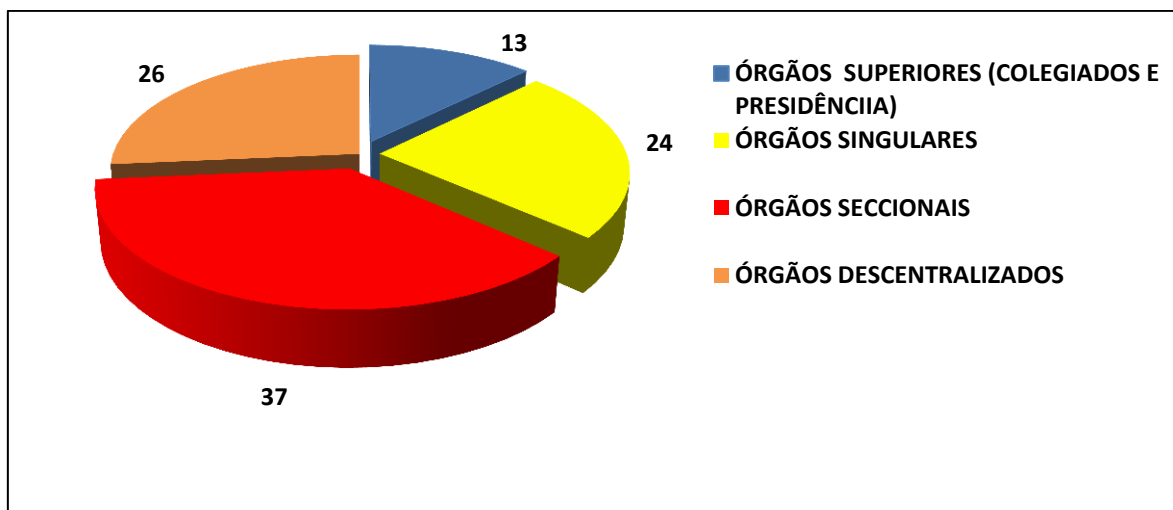
**Gráfico 3 – Força de trabalho: distribuição % em razão do nível do cargo/posto**



Fonte de dados: Divisão de Administração de Pessoal/FCP-2013 (elaborado pelo autor)

Quanto aos níveis dos cargos (Gráfico 3), 40 % (por cento) deles são de nível superior e os demais, de nível médio e fundamental, estes últimos representam a maioria e correspondem a 60% (sessenta por cento).

**Gráfico 4 – Força de trabalho: distribuição % por setor**



*Fonte de dados: Divisão de Administração de Pessoal/FCP- 2013 (elaborado pelo auto*

Com a relação à distribuição na estrutura organizacional, o pessoal está lotado da seguinte forma (gráfico 4):

- ✓ 13% (treze por cento) nos órgãos colegiados (Conselho Curador e Diretoria) e gabinete da presidência;
- ✓ 37% (vinte e quatro por cento) nos órgãos seccionais (Coordenação Geral de Gestão Interna, Coordenação Geral de Gestão Estratégica e Procuradoria Federal junto a Fundação);
- ✓ 24% (vinte e quatro por cento) nos órgão singulares – atividade finalística (Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afrobrasileira, Departamento de Proteção da Cultura Afrobrasileira e o Centro Nacional de Informação da Cultura Afrobrasileira); e,
- ✓ 26% (vinte e seis por cento) nos órgãos descentralizados (Represnetações Regionais nos estados de Alagoas, Bahia, Maranhão Rio de Janeiro e São Paulo).

As Representações Regionais não operam suas despesas, por não serem unidades gestoras, ficando esta tarefa a cargo da administração central, embora aquelas unidades detenham

26% (vinte e seis por cento) da força de trabalho disponível na instituição (órgãos descentralizados).

Considerando que, por força de norma legal, diversas tarefas devem ser executadas, exclusivamente por servidores públicos, a maior parte desses servidores, na Fundação, é submetida a uma sobrecarga de trabalho.

O quadro de pessoal da instituição apresenta alto índice de *turnover*, principalmente em virtude do elevado número de servidores ocupantes de cargos comissionados (DAS), sem o vínculo efetivo com a administração pública federal, fato que contribui cada vez mais para a morosidade dos procedimentos operacionais internos, em especial, em relação à instrução dos processos licitatórios, refletindo negativamente no planejamento tático e operacional dessas rotinas.

A imprescindibilidade dos serviços terceirizados e os transtornos técnico-administrativos, decorrentes do reduzido quadro de pessoal da instituição, foram apontados no Parecer nº 001/2012 – AUD/FCP/MinC, anteriormente citado.

Constatou-se que o contingente de pessoal técnico disponível é extremamente diminuto para a realização das atividades voltadas à instrução processual, carência que se agrava quando estão em curso, concomitantemente, mais de um processo licitatório.

**Tabela 3 - Força de trabalho: Gastos com capacitação de servidores (Em R\$ 1,00)**

Ano	Dotação		% Execução
	Liberada	Executada	
2003	250.000,00	0,00	<b>0,00</b>
2004	23.500,00	11.146,75	<b>47,43</b>
2005	25.000,00	19.180,00	<b>76,72</b>
2006	25.000,00	19.234,30	<b>76,94</b>
2007	25.000,00	22.649,37	<b>90,60</b>
2008	45.000,00	24.796,55	<b>55,10</b>
2009	50.000,00	14.675,00	<b>29,35</b>
2010	60.000,00	19.510,00	<b>32,52</b>
2011	33.000,00	18.020,00	<b>54,61</b>
2012	82.500,00	24.866,80	<b>30,14</b>
<b>Média</b>	<b>36.900,00</b>	<b>17.407,88</b>	<b>47,18</b>

Fonte: Coordenação de Execução Orçamentária e Fiançeira/FCP – 2013(elaborada pelo autor)

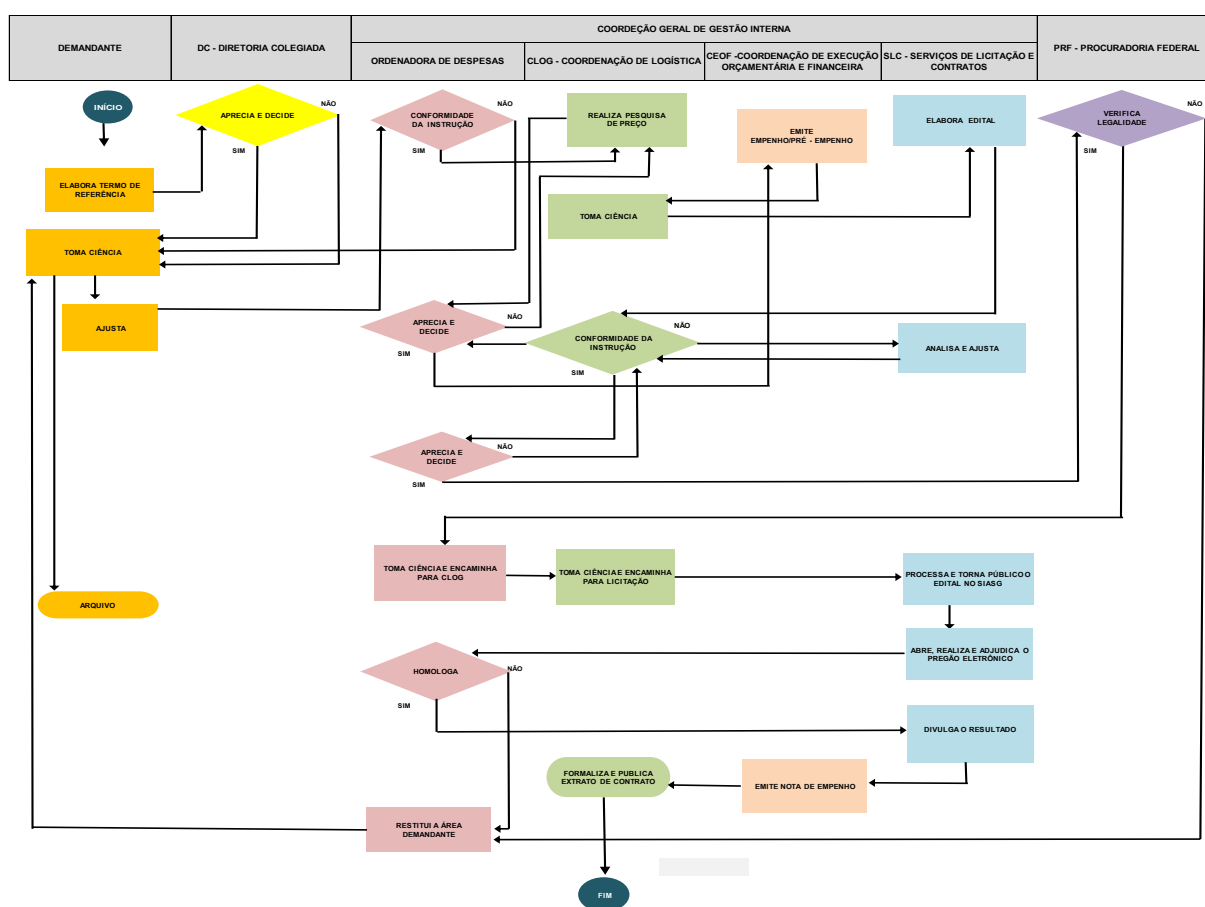
De acordo com o levantamento realizado (Tabela 3), os recursos destinados à capacitação na última década tiveram um percentual médio de execução de, aproximadamente, 47%

(quarenta e sete por cento). Percebe-se que, nos últimos dez anos, a Fundação não conseguiu atingir a execução plena da dotação liberada para a capacitação (recursos orçamentários), sendo que o maior percentual alcançado foi no ano de 2007, quando logrou executar pouco mais de 90% (noventa por cento).

#### 5.4 ANÁLISE DA ROTINA PROCEDIMENTAL DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

São interessados no procedimento licitatório, no âmbito da Fundação, os responsáveis pelas áreas diretamente envolvidas no processo de aquisição de materiais ou na contratação de bens e de serviços, na modalidade de pregão eletrônico, que são: Coordenação Geral de Gestão Interna (CGI), Coordenação de Logística (CLOG), Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira (CEOF) e Serviço de Licitação e Contratos (SLC).

**Figura 2 – Fluxo atual da tramitação do procedimento**



Fonte: Coordenação Geral de Gestão Interna – 2013 (elaborado pelo autor)



Foi realizada a análise e avaliação temporal da instrução de um processo de licitação, na modalidade de pregão, referente à contratação de serviços e aquisição de bens, na modalidade licitatória de pregão, com o objetivo de examinar a sua tramitação, detectar os aspectos que podem ser aperfeiçoados e propor mudanças voltadas a alterar o curso procedimental, de tal forma que o fluxo (Figura 2) de tramitação seja reduzido, sem prejuízo de qualquer fase legalmente prevista.

Os procedimentos necessários para a instrução de processos licitatórios, na modalidade de pregão eletrônico estão regulamentados pelo Decreto nº 5.450/2005, portanto, são fases que não podem ser substituídas ou subtraídas, mas que podem comportar agilização quanto ao tratamento interno das informações, uma vez que é possível a uma instituição cumprir as determinações legais, agilizando a execução das fases, sem colocar em risco a legalidade do procedimento, pela supressão de providências e exigências necessárias.

**Tabela 4 – Análise temporal**

Processo (01420)	Objeto	Data		Tempo (dias)		% Demandado CGI
		Início	Final	Total demandado	Demandado CGI	
016605/2011-03	Serviços terceirizados.	15/12/2011	14/06/2012	186,00	169,00	<b>90,86</b>
001800/2010-40	Instalação de condicionadores de ar	28/08/2010	02/09/2011	350,00	157,00	<b>44,86</b>
000532/2011-20	Aquisição combustíveis	17/01/2011	31/03/2011	75,00	53,00	<b>70,67</b>
011861/2011-04	Realização de exposição	02/09/2011	28/11/2011	82,00	31,00	<b>37,80</b>
011122/2012-95	Serviços gráficos	31/08/2012	09/11/2012	73,00	72,00	<b>98,63</b>
013456/2011-12	Combustíveis	10/10/2011	15/03/2012	292,00	249,00	<b>85,27</b>
011237/2011-07	Fornecimento de passagens áreas e terrestres	23/08/2011	15/03/2012	204,00	157,00	<b>76,96</b>
000281/2012-64	Serviços terceirizados.	15/12/2011	15/12/2011	231,00	223,00	<b>96,54</b>
<b>TOTAL</b>				<b>1.493,00</b>	<b>1.111,00</b>	<b>74,41</b>
<b>MÉDIA</b>				<b>186,63</b>	<b>138,88</b>	<b>74,41</b>

Fonte: Sistema Info4matizado de Gerenciamento Arquivístico de Documentos-SGAD/FCP (elaborado pelo autor)

Assim, se procedeu à análise da fase interna do procedimento, mediante a apreciação de oito procedimentos licitatórios para aquisição de bens e de serviços, cuja tramitação dos processos envolveu diversas áreas da Fundação, constatando-se que as unidades administrativas da Coordenação de Gestão Interna concentraram, em média, 74% (setenta e quatro por cento) do tempo total dispendido na realização dos pregões, com tempo médio

para cada um dos processos de, aproximadamente, 138 (cento e trinta e oito) dias, equivalendo a 4,5 meses (Tabela 4).

Ficou demonstrado que um dos fatores que mais impactam a instrução processual é a pesquisa de mercado que, por força legal, deve ser realizada na etapa do planejamento da contratação. Nessa fase, a área instrutora do procedimento fica à mercê dos tempos demandados pelas empresas para informarem seus preços, que servirão de base para a estimativa de custos por parte da Fundação.

Apesar de a instituição ter autonomia administrativa, conforme art. 5º, inciso IV, do Decreto-Lei 200/1967, ela não dispõe de norma que regulamente a tramitação interna do processo licitatório.

## 6 RESULTADO DA OBSERVAÇÃO

Foi adotada a técnica de observação participante, conforme Marcano & Lakatos (2006), uma vez que era preciso verificar in loco o fluxo dos componentes do processo, assim como as forças atuantes no ambiente.

A observação direta e participante, realizada durante, aproximadamente, quatro meses, permitiu a verificação pessoal e o registro dos fatores que influenciam o processo, sem provocar interrupções no trabalho institucional.

A pesquisa foi desenvolvida no dia-a-dia, mediante consulta aos processos licitatórios, com análise minuciosa do tempo dispendido para a realização de cada fase e, especialmente, os prazos em que os processos permaneciam em cada uma das áreas para que as manifestações técnicas ocorressem.

A observação e o estudo empreendidos resultaram nas seguintes constatações:

- a) A tramitação de processos dessa natureza é complexa<sup>4</sup>, porque exige manifestação de várias áreas, para as quais os processos são encaminhados, demandando, conseqüentemente, tempo demasiado para a finalização, circunstância que acarreta insatisfação e pouca efetividade.
- b) Por se tratar de processo relativo à realização de despesa pública é, especialmente, submetido aos princípios constitucionais da administração pública da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, que devem ser observados em toda a sua instrução.
- c) O procedimento integra sistemas estruturantes do governo federal: Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG (sistema que organiza a gestão das atividades de serviços gerais, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis) e o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI (principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial),

---

4 Abrange num mesmo ato ou atividade muitos elementos ou partes e são de difícil solução (Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID Brasília/DF, 30/11/2007, Anexo 4, do Relatório de diagnóstico e avaliação da estrutura organizacional da SEFID – Produto 7).

que devem ser, obrigatoriamente, alimentados com dados e informações atualizadas, ao longo da tramitação dos processos relativos à contratação.

- d) A habitualidade na realização dos procedimentos sob determinadas formas, faz com que os membros das diversas equipes envolvidas apresentem resistência às mudanças e descrença quanto ao sucesso de qualquer rumo novo na tramitação dos processos.
- e) Constatou-se que o contingente de pessoal técnico disponível é bastante diminuto para a realização das atividades, voltadas à instrução processual, carência que se agrava quando estão em curso, concomitantemente, mais de um processo licitatório. Ademais, os referidos técnicos não estão designados, apenas, para empreender a instrução dos processos licitatórios, pois executam outras diversas tarefas, tais como fiscalização de contratos, tarefas de rotina atinentes à competência específica de cada área e outras.
- f) Há deficiência na capacitação das áreas técnicas, consequência, em parte, do dilema constatado entre a necessidade eminente de capacitação do pessoal e a imprescindibilidade desta força de trabalho no cumprimento das rotinas diárias, em virtude do reduzido quadro de pessoal, inadequado às atividades, que desmotiva o servidor a se afastar de suas tarefas, para, posteriormente, quando do seu retorno, enfrentar a sobrecarga de trabalho à qual será submetido, em razão do trabalho acumulado no período de afastamento, fator preponderante para a baixa execução dos recursos destinados a capacitação.
- g) O quantitativo de pessoal de cada uma das referidas áreas interessadas, no total de dez técnicos (CGI, dois; CLOG, quatro; CEOF, dois e SLC, dois) não é suficiente para que haja pessoal especialmente designado para, prioritariamente, realizar a instrução de processos licitatórios, uma vez que o quadro de pessoal da FCP é extremamente exíguo frente às diversas atividades que devem ser desenvolvidas para o cumprimento das atribuições institucionais legalmente previstas.



único, firmado simultaneamente por todos, o tempo necessário para a tramitação e conclusão será significativamente menor;

- c) A otimização do procedimento representará ganho para a instituição e, claramente, para os atores externos beneficiários, como é o caso da contratação de serviços de capacitação para as comunidades quilombolas; de aquisição de bens voltados para a sustentabilidade dessas comunidades; de realização de eventos para divulgação de programas e outros.
- d) A capacitação dos técnicos das áreas envolvidas facilitará o desenvolvimento das tarefas que poderão fluir com maior segurança e celeridade.

A tramitação dos processos licitatórios na modalidade de pregão, para a compra de bens e para aquisição de serviços, no âmbito da FCP se mostra bastante demorada, uma vez que para atender às exigências legais há necessidade da manifestação de várias áreas.

Por um lado são exigidas informações sobre diversos aspectos, que devem ser inseridas, obrigatoriamente, na instrução processual, por outro, há previsão legal para que os atos sejam praticados em determinado prazo. Embora atualmente se tenha conhecimento dos problemas que a tramitação fragmentada acarreta à Fundação, até então, não havia sido desenvolvido um estudo voltado à implantação de melhorias na tramitação.

## 8 PROPOSTA

A observação mostrou que mudanças poderiam reduzir o tempo de tramitação, proporcionando maior agilização<sup>5</sup> e efetividade no procedimento e servir de fator motivacional para as equipes envolvidas no processo.

Frente aos problemas encontrados chegou-se a propostas em relação ao planejamento, automação (informatização), capacitação e à tramitação dos processos licitatórios.

### 8.1 PLANEJAMENTO

Realizar planejamento sobre os vários serviços a serem contratados e bens a serem adquiridos, estabelecendo cronograma para a execução das diversas tarefas (elaboração/recebimento das requisições, elaboração dos termos de referência, revisão/ajustes nos termos de referência).

Evitar rearranjos que possam causar prorrogação injustificada dos prazos, impactando negativamente o cronograma previsto.

### 8.2 AUTOMAÇÃO<sup>6</sup>

Criar sistema próprio em que as datas previstas para a realização das tarefas possam ser registradas, possibilitando controle rigoroso do cumprimento dos prazos e/ou atendimento às eventuais exigências.

A implantação do sistema não pode ser confundida com a simples instalação de um software, interpretação errônea que pode levar a uma sub utilização do sistema após sua implantação, pela falta de conhecimento das pessoas, resultando em ganhos ínfimos para a

---

5 É a possibilidade de uso de ferramentas básicas que permitam adotar mudanças nas atividades do processo tornando-as mais dinâmicas (Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID Brasília/DF, 30/11/2007, Anexo 4, do Relatório de diagnóstico e avaliação da estrutura organizacional da SEFID – Produto 7)

6 É a possibilidade de uso de ferramentas, equipamentos e computadores para executar atividades rotineiras e tediosas, visando liberar os servidores para executarem atividades mais criativas ou necessárias. Adequação / adaptação de métodos tradicionais de trabalho ou atividade ao uso de sistemas computadorizados. (Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo da Regulação do Tribunal de Contas da União – SEFID Brasília/DF, 30/11/2007, Anexo 4, do Relatório de diagnóstico e avaliação da estrutura organizacional da SEFID – Produto 7)

instituição ou mesmo a deterioração do sistema adquirido, com a perda do investimento realizado.

A implantação de sistema de informações visa melhoria do desempenho e, para tanto, é necessário rever alguns procedimentos para impor um novo processo de trabalho, resultado do redesenho dos processos antigos.

A contratação dos serviços deverão observar as determinações contidas na Instrução Normativa nº 04 de 12 de novembro de 2010 e alterações posteriores, baixadas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### 8.3 IMPLANTAÇÃO DA REUNIÃO DELIBERATIVA CONJUNTA

As inúmeras idas e vindas dos processos licitatórios às diversas áreas envolvidas é o fator preponderante da demora na tramitação. Para aperfeiçoar este fluxo, fazendo-o mais célere e, conseqüentemente, mais eficiente, propõe-se a criação da instrução conjunta, a ser realizada mediante a implantação do que aqui se chamou de *reunião deliberativa conjunta*.

A fase destina-se a fazer com que todos os atores envolvidos na instrução do procedimento participem de reunião onde, após discutir objetivamente os pontos necessários, elaborarão e firmarão um único documento, do o qual constarão todas as informações necessárias e indispensáveis à instrução interna do procedimento.

A realização da reunião substituirá a remessa do processo a cada uma das áreas para a juntada de documentos ou para o registro de informações, afastando a morosidade na tramitação processual.

Esse procedimento acontecerá em duas etapas, a saber:

#### Etapa I – Reunião Deliberativa

Realização de reunião, convocada pelo Ordenador de Despesas, para definir o cronograma de execução das tarefas das respectivas áreas, considerando o recebimento dos processos referentes às demandas para compras, contratações e outras aquisições, encaminhados pelos diversos setores da Fundação.

As tarefas a serem executadas dizem respeito, principalmente, a: pesquisa de mercado; elaboração de editais; verificação da conformidade dos termos de referências e projetos



básicos, com os ajustes necessários; informação quanto à disponibilidade orçamentária; juntada de documentos/informações.

#### Etapa II – Reunião dos Resultados

Realização de reunião, conforme fixado no cronograma determinado na Etapa I, para que os responsáveis entreguem as tarefas executadas, cujos resultados serão consolidados em documento único denominado infiorme conjunto, que será por todos subscrito, contendo, ao final a declaração e assinatura do Ordenador de Despesas, nos termos e para os fins do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; art. 98, inciso II, da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002; do art. 80, § 1º, do Decreto-Lei 200/67 e art. 167, dos incisos I e II, da CRFB/1988, bem como do art. 7º, inciso III do § 2º e do § 9º, do art. 14 e do art. 39, todos da Lei 8.666/93.

Durante todo o procedimento os processos licitatórios ficarão na CGI, disponíveis para consulta das áreas envolvidas.

### 8.4 IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA

Para a implantação dos aperfeiçoamentos propostos é fundamental a edição de uma portaria regulamentando a fase de instrução dos processos licitatórios na modalidade de pregão, no âmbito da Fundação, contemplando a padronização das informações, prevendo sistema informatizado de acompanhamento e controle e, inclusive, fixação do prazo máximo para realização da pesquisa de mercado.

### 8.5 CONTROLE DOS RESULTADOS

O controle deverá ocorrer mediante o acompanhamento do cronograma, com o uso da ferramenta de automação que for eleito para os registros dos dados.

Durante um ano, ao final de cada processo licitatório, cada área envolvida deverá fazer um breve relatório, no qual serão indicadas as ocorrências havidas no curso da instrução processual que, de alguma forma, possam ter impactado, positiva ou negativamente, a tramitação; informações sobre o tempo utilizado comparativamente com o prazo fixado inicialmente para a execução das tarefas. A consolidação das informações ficará a cargo da Coordenação Geral de Gestão Interna e a avaliação final deverá em conjunto com as demais participantes.

## 8.6 PONTO DE REFLEXÃO

A análise administrativa evidenciou que nos últimos anos a Fundação Cultural Palmares sofreu aumento significativo de suas competências sem, contudo, obter estrutura organizacional, quadro de pessoal efetivo e recursos orçamentários compatíveis com suas novas atribuições institucionais.

Em sua página na internet, ao abordar o Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População, Religião e Pessoas com Deficiência, divulgado em 2012, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação salienta que:

- “apesar de já ser predominante no Brasil, a população negra ainda sofre com a desigualdade racial”;
- “em comparação com o Censo realizado em 2000, o percentual de pardos cresceu de 38,5% para 43,1% (82 milhões de pessoas) em 2010. A proporção de pretos também subiu de 6,2% para 7,6% (15 milhões) no mesmo período. Esse resultado também aponta que a população que se autodeclara branca caiu de 53,7% para 47,7% (91 milhões de brasileiros)”;
- “o analista socioeconômico do IBGE, Jefferson Mariano, afirma que essa mudança de cenário faz parte de uma mudança cultural que vem sendo observada desde o Censo de 1991. ‘Muitos que se autodeclaravam brancos agora se dizem pardos, e muitos que se classificavam como pardos agora se dizem pretos. Isso se deve a um processo de valorização da raça negra e ao aumento da autoestima dessa população’.”

O resultado do censo demográfico de 2010 retrata a realidade étnica brasileira: o país é formado, em sua maioria, por não brancos.

As organizações são constituídas por pessoas e, se assim o são, obviamente o quê elas pensam, suas atitudes, suas opiniões e decisões, seus anseios, suas convicções acabam por nelas se refletirem, inclusive seus preconceitos e racismos.

Neste sentido, Leite<sup>7</sup> (2012) sustenta que “no Brasil, os negros sofrem não só a discriminação racial devida ao preconceito racial e operada no plano privado, mas

---

<sup>7</sup> A Faxina Étnica – Preconceito Racial e Racismo Institucional no Brasil. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1202>>. Acesso em: 1º de julho de 2013

também, sobretudo, o racismo institucional, que inspira as políticas estatais que lhes são dirigidas e se materializa nelas.”

Neste cenário, qual seria o comportamento de outros órgãos e instituições públicas frente a uma instituição incumbida da inclusão econômica, social e cultural do afrodescendente; cujos gestores são negros e a maioria do quadro de pessoal é de não brancos? As deficiências verificadas na Fundação quanto à sua estrutura organizacional, seu orçamento e seu quadro de pessoal, visivelmente inadequados ao amplo desenvolvimento da sua atribuição finalística estariam associadas a essa questão?

## 9 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo a realização de uma análise administrativa do procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico, em uma instituição pública, no caso, a Fundação Cultural Palmares.

A partir do estudo realizado foram detectados vários pontos que podem ser aperfeiçoados, visando a melhoria na instrução dos processos licitatórios, de sorte a torná-la mais ágil e, conseqüentemente, mais eficiente.

A análise administrativa foi importante para o conhecimento das variáveis que influenciam o desempenho institucional e trazem impacto negativo à tramitação dos processos licitatórios, desenvolvidos no âmbito da instituição.

Constatou-se que a designação de técnicos e para atuarem, prioritariamente, na instrução dos processos licitatórios é impossibilitada em face do diminuto quantitativo de servidores públicos (efetivos e apenas comissionados).

Acredita-se que o problema possa ser solucionado, ou ao menos minimizado, mediante a implementação das propostas constantes deste trabalho, notadamente no que diz respeito à realização da reunião deliberativa conjunta, que abrangerá, em um único ato, todos os atores necessariamente envolvidos no procedimento, acarretando a tão necessária agilização da instrução processual.

É possível apontar limitações para a realização deste estudo. No entanto, a principal delas, se refere ao tempo, uma vez que a pesquisa foi realizada concomitantemente com o desenvolvimento das atividades das áreas envolvidas, circunstância que, por vezes, atrasou a análise de determinados documentos e, especialmente, obrigou a espera da juntada das manifestações técnicas aos processos. Além disso, não foi possível ao pesquisador dedicar-se exclusivamente à pesquisa, uma vez que teve que desenvolvê-la paralelamente às suas atividades funcionais diárias.

Por fim, sugere-se que a Fundação:

- a) forme grupo de trabalho para elaborar o Plano de Capacitação para os servidores e que o execute, a fim de que os técnicos possam manter seus conhecimentos atualizados permanentemente;

- b) adote os procedimentos necessários visando a realização de concurso público, para a recomposição do quadro de pessoal;
- c) realize estudo voltado ao levantamento das necessidades de pessoal, visando o aumento do quantitativo dos cargos efetivos, para que a instituição passe a dispor de força de trabalho compatível com as suas atribuições legais;
- d) realize o mapeamento dos processos de trabalho, visando aprofundar o entendimento sobre eles, visando melhorar a performance de atuação e aumentar o desempenho institucional;
- e) realize estudo visando a automação de tarefas relativas às rotinas administrativas, a fim de que os servidores disponham de maior tempo para a execução de atividades que exigem conhecimento técnico.

Este trabalho será apresentado à Fundação, a fim de que a instituição possa avaliar a possibilidade de colocar a proposta em prática, tendo a Coordenadora Geral de Gestão Interna se comprometido a implementar um projeto piloto, caracterizado pela instrução processual nos moldes expostos.

## 10 REFERÊNCIAS

- CABRAL, Antônio da Silva, Processo administrativo fiscal. São Paulo, Saraiva, 1993.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CURY, Antônio. Organização e Métodos: uma visão holística. 7ª ed., Ed. São Paulo, Atlas, 2000.
- CURY, Antonio, Organização e Métodos: Uma Visão Holística; 8ª Edição, Editora Atlas S/A, São Paulo, 2012.
- D'ASCENÇÃO, Luiz Carlos M., Organização, Sistemas & Métodos: análise, redesenho e informatização de processos administrativos/1ª ed., São Paulo, Atlas, 2012
- DAVENPORT, Thomas H. Reeengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Campus, 1994
- DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FREEMAN, C. Innovation and the strategy of the firm. In: FREEMAN, C. The economics of industrial innovation. Harmondsworth: Penguin Books Ltda, 1988
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10. ed. Res. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1989
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa, 4ª ed., São Paulo, Atlas, 2007
- HALL, R.J., Organizações, Estrutura e Processos, tradução Wilma Ribeiro, Prentice-Hall, Rio de Janeiro, 1982
- KANABAR, Vijay, Roger D. Warburton. Gestão de Projetos. São Paulo, Saraiva, 2012
- LIMA, Suzana Maria Valle, Mudança organizacional: teoria e gestão, Editora FGV, 2003; 8522504318, 9788522504312, p.345
- MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 4ª ed., rev. a ampliada, São Paulo, Atlas, 2006
- MAXIMIANO, ANTONIO CESAR A. Introdução a administração. 3ª ed., São Paulo, Editora Atlas, 1992.
- MAXIMIANO, ANTONIO CESAR A. Introdução à administração. 6a ed. Sao Paulo: Atlas, 2004
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 18ª ed. São Paulo, Malheiros, 2005
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. Res. e atual. Até a EC 57/2008. São Paulo: Malheiros, 2009.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de, Sistema, Organização e Métodos: Uma abordagem gerencial, 20ª edição, São Paulo; Editora Atlas S/A, 2011
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di, Direito Administrativo, 8ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1997,
- SILVA, De Plácido, Vocabulário Jurídico, Rio de Janeiro; Ed. Forense, 2009.
- THOMPSON, J. K.; WARTICK, S. L. ; SMITH, H. L. Integrating Corporate Social Performance and Stakeholder Management: Implications for a Research Agenda in Small Business. Research in Corporate Social Performance and Policy, v.12, p. 207-230, 1991.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 12ª ed., São Paulo, Atlas, 2010

O CONTROLE INTERNO E EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.auditoria.mt.gov.br/arquivos/A\\_67d2945afe5ea9ddd7ff7ec2649aa608CONTROLEINTERNOEEXTERNODADMINISTRACAOPUBLICA-TCU.pdf](http://www.auditoria.mt.gov.br/arquivos/A_67d2945afe5ea9ddd7ff7ec2649aa608CONTROLEINTERNOEEXTERNODADMINISTRACAOPUBLICA-TCU.pdf)>. Acesso em 27 de maio de 2013

A FAXINA ÉTNICA – PRECONCEITO RACIAL E RACISMO INSTITUCIONAL NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1202>>. Acesso em: 1º de julho de 2013

A NOVA ADMONISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em:<[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao\\_e\\_previdencia/a\\_nova\\_administracao\\_publica.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2013

AS EMPRESAS SÃO GRANDES COLEÇÕES DE PROCESSOS. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n1/v40n1a02.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2013

CAPACITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/content/aplicacao/searh\\_eg/imprensa/pdf/148.pdf](http://www.escoladegoverno.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_eg/imprensa/pdf/148.pdf)> Acesso em: 01 de julho de 2013

CONTROLE INTERNO REFORMULAÇÃO DO DEC LEI 200. Disponível em:<[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-10.5058226323/floriano\\_081215-\\_estado\\_da\\_arte\\_do\\_controle\\_interno\\_ue\\_com....pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-10.5058226323/floriano_081215-_estado_da_arte_do_controle_interno_ue_com....pdf)>. Acesso em 22 de maio de 2013

EFICÁCIA, EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em 27 de maio de 2013

GESTÃO BASEADA EM RELAÇÕES DE CONFIANÇA. Disponível em:<[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S1676-56482003000100006.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482003000100006.pdf)>. Acesso em 10 de junho de 2013

GESTÃO POR RESULTADOS. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2013

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS SOBRE PROCESSOS DE TRABALHO. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055076.PDF>> Acesso em: 01 de julho de 2013

LICITAÇÃO. NÓBREGA, Ailton Rocha. Ritos nas licitações. (como agilizar o certame licitatório adotando o rito adequado). Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 42, 1 jun.2000 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/418>>. Acesso em: 31 maio 2013.

METODOLOGIA DE APERFEIÇOAMENTO DE PROCESSOS. Disponível em:<<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-2879.pdf>>. Acesso em 22 de maio de 2013

MUDANÇA E GESTÃO DE PROCESSO EM ORG PÚBLICA. Disponível em:<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2013

NOVA GESTÃO PÚBLICA. Disponível em:<[http://repap.ina.pt/bitstream/10782/306/1/grupo%203%20PPP-UE\\_final.pdf](http://repap.ina.pt/bitstream/10782/306/1/grupo%203%20PPP-UE_final.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2013

O PROCESSO ADMINISTRATIVO. Disponível em:<[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4463](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4463)>. Acesso em 20 de maio de 2013

O QUE PROCESSO? Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n4/v40n4a02.pdf>>. Acesso em 29 de maio de 2013

PANTOJA, Maria Julia; IGLESIAS, Márcia; BENEVENUTO, Renata e PAULA, Arlete de Trabalho apresentado no. V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF – junho de 2012, Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP). Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/148.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/148.pdf)>. Acesso em 1º de julho de 2013

PESQUISA QUANTITATIVA E QUALITATIVA. DUARTE, Vânia Maria do Nascimento. Disponível em: <<http://monografias.brasilecola.com/regras-abnt/pesquisa-quantitativa-qualitativa.htm>>. Acesso em: 03 de julho de 2013

ORGANIZAÇÃO. Disponível em: <[http://www.tecnicodepetroleo.ufpr.br/apostilas/administracao\\_e\\_gestao/organizacao.pdf](http://www.tecnicodepetroleo.ufpr.br/apostilas/administracao_e_gestao/organizacao.pdf)> Acesso em: 19 de junho de 2013

RECURSOS HUMANOS E CAPACITAÇÃO. Disponível em: <<http://www.faecet.rj.gov.br/divrh/index.php/capacitacao-profissional-gratuita>> Acesso em: 19 de junho de 2013

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, Lições. Disponível em: <[http://www.tjpr.jus.br/modalidades-licitacao/-asset\\_publisher/xiA7/content/id/122864](http://www.tjpr.jus.br/modalidades-licitacao/-asset_publisher/xiA7/content/id/122864)> Acesso em 17 de junho de 2013.

PMI, Project Management Institute, Um Guia do Conhecimento do Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK), 4ª ed., Saraiva, 2008

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública – Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países, 2009. Disponível em: <[portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF)>. Acesso em 06/07/2013

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p. ISBN 978-85-7018-319-4

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública – Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países, 2009. Disponível em: <[portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF)>. Acesso em 06/07/2013

BRASIL. Constituição Federal, de 1988

BRASIL. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.



BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990

BRASIL. Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro 2003, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências

BRASIL. Decreto nº 6.853, de 15 de maio de 2009, aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Cultural Palmares - FCP, e dá outras providências

BRASIL. Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010 e alterações posteriores, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

BRASIL. Portaria nº 68, de 18 de setembro de 2009, do Ministério da Cultura, aprova o Regimento Interno da Fundação Cultural Palmares

BRASIL. Portaria nº 22, de 29 de janeiro de 2010, da Fundação Cultural Palmares, aprova o Planejamento Estratégico da Fundação para o período de 2010-2011